

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **LIPAGRO spol. s r. o.,** se sídlem Lipov č. 560, PSČ 696 72, zastoupenou JUDr. Janem Jeglou, zaměstnancem společnosti, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství České republiky**, Těšnov 17, Praha 1, PSČ 117 05, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 29. 5. 2007, č. j. 19773/2007-14130, ve věci zařazení do programu pro zakládání skupin výrobců, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, č. j. 9 Ca 52/2008 - 55,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Tento případ se věnuje otázce, kterou již tento soud několikrát judikatorně řešil, a to problému, zda lze zařadit jednočlennou společnost do dotačního zemědělského programu pro skupiny výrobců. Stěžovatelka je společností založenou za účelem výroby a odbytu zemědělských produktů se sídlem v Lipově. Včas podanou kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla v záhlaví označený pravomocný rozsudek

Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra zemědělství. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva zemědělství, jímž bylo změněno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu („SZIF“), a to tak, že žádost stěžovatelky o zařazení do programu Zakládání skupin výrobců podle nařízení vlády č. 655/2004 Sb. se zamítá. Důvodem zamítnutí byl fakt, že do tohoto programu byla uvedená společnost zařazena jako skupina výrobců zajišťujících společný odbyt zemědělské komodity, přestože v době nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí SZIF šlo o jednočlennou společnost.

[2] Městský soud shledal žalobu jako nedůvodnou a zamítl ji. Vycházel přitom z ustanovení § 2 písm. c) a d) a dále § 4 odst. 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb., o stanovení podmínek pro zařazení skupin výrobců, zajišťujících společný odbyt vybraných zemědělských komodit, do programu zakládání skupin výrobců a o stanovení podmínek pro poskytnutí dotace k podpoře jejich činnosti, a čl. 33d odst. 1 a 2 Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. 5. 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), a o změně a zrušení některých nařízení, a na jejich základě se ztotožnil se závěrem žalovaného, že stěžovatelku nelze do programu pro zakládání skupin výrobců zařadit, neboť se jedná o obchodní společnost s jedním společníkem. Zařazení do daného programu, jakož i následné poskytnutí podpory (dotace), je totiž možné pouze v případě více subjektů, které se sdruží za účelem společného odbytu příslušné zemědělské komodity a kvůli této spolupráci založí obchodní společnost nebo družstvo.

[3] Podle městského soudu není možné stěžovatelku jako obchodní společnost s jedním společníkem subsumovat pod pojem skupiny výrobců, jenž byl zjevně zamýšlen pro vícečlenné obchodní společnosti, neboť citované nařízení vlády výslovně stanoví, že předmětem činnosti takové společnosti má být zajištění společného odbytu zemědělské komodity. To dokládá jazyková interpretace uvedeného Nařízení Rady (ES), když hovoří o skupině producentů (užívá plurálu), která má mj. za cíl společné uvádění zboží na trh. Městský soud proto v daném případě neshledal rozhodnutí žalovaného ani správního orgánu prvního stupně nezákonným a poukázal na to, že je zřejmé, že jednočlenné společnosti nemohou plnit účel a cíle výše uvedených právních předpisů směřujících k vytvoření podmínek pro skupiny zemědělských producentů. Znak společné činnosti považuje městský soud za shodné pojítko obou nařízení, které nepřipouští odlišnou interpretaci. Tyto skutečnosti považoval za natolik zásadní, že je nemohly vyvážit ani argumenty týkající se dobré víry, protože ani dobrá víra nemůže zvrátit objektivní hmotněprávní předpoklady dané platným nařízením. Městský soud se v této souvislosti zevrubně vypořádal i s námitkami žalobkyně ohledně přezkumného řízení.

[4] Proti tomuto rozsudku brojila stěžovatelka včas podanou kasační stížností opírající se o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.).

II.
Argumenty obsažené v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] V návaznosti na závěry městského soudu stěžovatelka připomněla, že konkrétní podmínky pro zařazení do programu ponechává čl. 33d Nařízení ES č. 1257/1999 plně v kompetenci členských států. „*Podpora je poskytována pouze seskupením producentů, která jsou úředně uznána příslušnými orgány nových členských států mezi dnem přistoupení a koncem programového období na základě vnitrostátního práva nebo práva Evropských společenství.*“ Z toho je zřejmý záměr Rady (ES) umožnit novým členským státům, aby si stanovily podmínky pro uznání seskupení producentů, přičemž vláda České republiky tak učinila ve svém nařízení č. 655/2004 Sb. V něm vymezuje „seskupení producentů“ pojmově jako „skupinu výrobců“ v ustanovení § 3 když stanoví, že: „*Státní zemědělský intervenční fond zařadí skupinu výrobců na základě její žádosti doručené Fondu, jestliže tato skupina výrobců: a) splňuje podmínku roční obchodovatelné produkce v hodnotě nejméně 3 000 000 anebo podmínku nejméně 5 společníků nebo členů skupiny výrobců b) vznikla v období od 1. května 2004 do 31. října 2006.*“ Toto znění neposkytuje podporu pro závěr městského soudu o minimálně dvoučlenné skupině výrobců. Stěžovatelka se tedy domnívá, že městský soud pochybil, intepretuje-li „seskupení producentů“ čistě gramaticky v množném čísle a domnívá se, že touto interpretací zpřísňuje ministerstvo podmínky, za nichž lze na zemědělskou dotaci dosáhnout.

[6] Ze všech shora uvedených důvodů proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný k předložené kasační stížnosti uvedl, že neobsahuje žádné nové skutečnosti, které by nebyly vzneseny a vyvráceny již v řízení před městským soudem. V souladu s nařízením Rady (ES) č. 1257/1999 nelze akceptovat společnost, která ze své povahy nemůže plnit účel podle tohoto nařízení, a tedy ani účel podle nařízení vlády č. 655/2004 Sb., které v § 1 skupinu výrobců výslovně definuje jako skupinu zajišťující společný odbyt zemědělské komodity. V neposlední řadě odkázal žalovaný na judikaturu NSS v obdobných věcech. Z výše uvedených důvodů navrhl, aby byla kasační stížnost pro nedůvodnost zamítnuta.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena zaměstnancem společnosti s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. V kasační stížnosti stěžovatelka uvádí, že rozsudek městského soudu napadá z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právních otázek při výkladu nařízení vlády č. 655/2004 Sb., tj. z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jiné důvody nejsou uvedeny a při samostatném posouzení tento soud v obsahu kasační stížnosti další kasační důvody nenalezl.

[9] Věcnou podstatou tohoto sporu je otázka, zda je možné zařadit do programu pro zakládání skupin výrobců i jednočlennou obchodní společnost. Předmětným sporem ve skutkově prakticky identických věcech se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72 a dále v rozsudku ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 67/2009 - 94 a naposledy v rozsudku ze dne 22. 12. 2010, č. j. 1 As 68/2010 - 55 (dostupných na www.nssoud.cz), v nichž vycházel jednak z tezí, jež vedly k přijetí nařízení vlády č. 655/2004 Sb., o stanovení podmínek pro zařazení skupin výrobců, zajišťujících společný odbyt vybraných zemědělských komodit, do dotačního programu, a dále pak z textu samotného vládního nařízení.

[10] Podkladem pro vydání aplikovaného vládního nařízení je nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. 5. 1999 o podpoře pro rozvoje venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu a o změně a zrušení některých nařízení. Kapitola IXa (Zvláštní opatření pro nové členské státy) a podkapitola I (Dodatečná podpora pro všechny nové členské státy) v článku 33d nazvaném Seskupení producentů výslovně uvádí, že *1.) Je poskytována paušální podpora na usnadnění zřizování a správního provozu seskupení producentů, která mají za cíl: a) přizpůsobit produkci a výstup producentů, kteří jsou členy těchto seskupení, požadavkům trhu; b) společně uvádět zboží na trh, včetně přípravy k prodeji, centralizaci prodeje a dodávky velkoodběratelům a c) stanovit společná pravidla pro informace o produkci se zvláštním ohledem na sklizeň a dostupnost. 2.) Podpora je poskytována pouze seskupením producentů, která jsou úředně uznána příslušnými orgány nových členských států mezi dnem přistoupení a koncem programového období na základě vnitrostátního práva nebo práva Společenství.* Toto nařízení detailně specifikuje i další podmínky pro poskytování podpory. Tato část již není pro souzenou věc podstatná. Klíčovým ustanovením je právní úprava citovaného čl. 33d, který určuje cíl této právní úpravy, z něhož následně vychází i vládní nařízení č. 655/2004 Sb.

[11] Zásadní důraz je třeba položit na fakt, že hlavním cílem tohoto dotačního programu (jehož konkrétní náplň i postupy správních orgánů a žadatelů jsou vyjádřeny v nařízení vlády č. 655/2004 Sb.) je podpora zemědělců v podmínkách společného evropského trhu, a to cestou vytváření společných skupin, a tím zvýšení konkurenceschopnosti těchto skupin na trhu. Záměrem je také poskytnout podporu pouze u vymezených komodit. Garantem tohoto programu je Státní zemědělský intervenční fond.

[12] Předmětem úpravy vládního nařízení jsou dle jeho § 1 v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropských společenství podmínky pro zařazení skupiny výrobců, zajišťujících společný odbyt zemědělské komodity („skupina výrobců“), do programu pro zakládání skupin výrobců („program“) a podmínky pro poskytnutí dotace skupině výrobců k podpoře jejich činnosti („dotace“). Již v tomto úvodním ustanovení právní norma mimo jiné vymezuje v podstatě dvě fáze, jimiž je vlastní poskytnutí dotace ovládáno. Počáteční fází je zařazení žadatele do programu pro zakládání skupin výrobců k jeho žádosti (po splnění požadovaných podmínek, druhou fází, navazující na předchozí, je poskytnutí dotace.

[13] Okruh osob podřaditelných pod pojem „*skupina výrobců*“ plyne z § 2 písm. c) vládního nařízení. Jsou jimi obchodní společnost nebo družstvo, jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity. Musí se tedy jednat a) o skupinu výrobců, jimiž jsou obchodní společnost nebo družstvo a b) současně musí být splněna podmínka, že jejich předmětem činnosti je zajištění společného odbytu určité zemědělské komodity. Má-li být předmětem činnosti zajištění společného odbytu zemědělské komodity, pak jeden člen sám nesplňuje požadovaný rys společnosti a kooperace. Bylo by zřejmým protimluvem, aby předmětem činnosti jednočlenné společnosti byl společný odbyt zemědělské komodity. Již z významu slova „společný“ (kolektivní, hromadný, ve shodě postupující) lze logickou úvahou vyložit, že se musí jednat o koordinovanou činnost. Tento – pro posuzovanou věc zásadní – závěr znamená, že pro zařazení žadatele do programu musí být splněna mimo jiné i podmínka společného postupu více subjektů zajišťujících společný odbyt určené zemědělské komodity s cílem zajištění žádané úrovně odbytových uskupení v nových členských státech, a to pouze u komodit, které nejsou zabezpečeny speciálními podpůrnými programy, podpora nových členských států v oblasti přizpůsobení se evropskému trhu a konečně zvýšení konkurenceschopnosti. Opatření reaguje na problém slabého postavení zemědělců na trhu, jejich vyjednávací pozici vůči zpracovatelům a odběratelům. Z cílů dotačního programu je zřejmé, že podpora je určena seskupením producentů, nejen z hlediska zákonného znění, ale i teleogického výkladu, jde o *conditio sine qua non*. Na okraj je třeba poznamenat, že pokud by cílem nařízení vlády bylo připustit do programu i jednočlenné společnosti, nebylo by důvodu neuvést v § 4 odst. 2 písm. c) též zakladatelskou listinu, jež nahrazuje společenskou smlouvu, je-li připuštěno, aby společnost založil jediný zakladatel (viz § 57 odst. 3 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku).

[14] Stěžovatelka jako jednočlenná obchodní společnost stanovenou podmínku nesplnila a Státní zemědělský intervenční fond, který o její žádosti prvostupňově rozhodoval, nevzal v úvahu absenci nutnou podmínku pro zařazení do programu. Právě pro toto pochybení pak přikročil žalovaný k přezkoumání rozhodnutí o zařazení stěžovatelky do programu a k následnému zamítnutí její žádosti. Jak již bylo zmíněno, určující pro zařazení do daného programu a poskytnutí dotace je společný postup více subjektů sdružených pod obchodní společnost (či družstvo), nikoli obchodní společnost formálněprávně vnímaná tak, jak tvrdí stěžovatelka. Nejvyšší správní soud se identifikoval se závěry rozhodujících správních orgánů a uzavřel, že městský soud zcela v souladu s platnou právní úpravou i judikaturou podanou žalobu zamítl. Tomuto závěru nasvědčuje jak provedený jazykový, tak i systematický (např. nepřipuštění zakladatelské listiny) a teleologický výklad nařízení, zejména v části týkající se cílů dotačního programu. Nejde tedy o striktně gramatický výklad, jak ve své kasační stížnosti tvrdí stěžovatelka.

[15] Pro rozšiřující komparativní pohled ohledně tohoto dotačního programu lze odkázat i na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. června 2009 ve věci *C-241/07 JK Otsa Talu OÜ proti Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA)*, kdy na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce druhý senát SD EU judikoval tak, že členský stát disponuje poměrně širokými diskrečními pravomocemi pro stanovení podrobných podmínek účasti v dotačním programu a potvrdil, že např. z rozpočtových důvodů může systém dotací omezit či poskytnout jen určité skupině žadatelů. Dále se vyjádřil k rigiditě dotačních programů a došel k závěru, že nelze legitimně očekávat, že by systém byl neměnný. Ve

vazbě na tento případ je nutno podotknout, že stěžovatelka nesplnila již základní podmínku programu s ohledem na cíle a požadavky evropského nařízení.

[16] Lze tedy shrnout v souladu s již vyjádřeným názorem městského soudu a konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu v obdobných případech, že společný odbyt zemědělské komodity, jenž je základním znakem kooperace skupiny výrobců, nemůže z logiky cílů dotačního programu zajišťovat obchodní společnost s jediným společníkem. Kasační stížnost podaná z důvodu obsaženého v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je tedy nedůvodná.

IV.
Závěr a náklady řízení

[17] Kasační stížnost byla shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle ustanovení § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. dubna 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu